

評価選別基準の課題解決に向けて —実務面と制度面からの対策—

さいたま市総務局総務部総務課主査

青柳 智之 あおやぎ・ともゆき

1. はじめに

3班は、国立公文書館及び地方自治体に所属する職員で構成され、各組織で管理している歴史的に価値を有する文書（以下、「歴史公文書」という。）の評価選別基準の課題について議論した。評価選別基準については、それを定めている地方自治体がある一方、十分な活用が図られていないことがこれまでも指摘されてきた。グループ討論で課題を抽出したところ、評価選別基準をもとにして現用の行政文書（以下、「現用文書」という。）から歴史公文書を選別できない、つまり、評価選別基準が十分に活かされず、結果として評価選別作業が滞る現状が浮き彫りになった。

グループ内で、文書事務を管理している部署（以下、「文書事務主管課」という。）や文書を作成した部署（以下、「文書作成課」という。）との連携

を図って評価選別しているという組織の報告を受けて、さらに討議を進めたところ、歴史公文書を管理している公文書館等（以下、「公文書館等」という。）では評価選別に関する文書事務主管課や文書作成課（以下、「文書事務主管課等」という。）との連携が希薄であることが明らかになってきた。

以上の課題に対しては、文書事務主管課等との連携を深めながら、実務面と制度面の整備を図ることが解決策となり、結果として、現用文書の評価選別基準に適切にあてはめることができるようになり、効率的かつ効果的な評価選別作業が図れるのではないかと結論に達した。

なお、グループ内の検討・議論にあたっては公文書管理法（以下、「法」という。）が現用文書と歴史公文書を一連で捉えていることを改めて確認し、法とその関係法規に注目して解決策を探った。



討論の様子

2. 評価選別基準が活かされない現状と課題

まず、冒頭でも述べた各組織における現状と課題を挙げる。【別表A】

この表から、各組織では評価選別基準を定めているにもかかわらず、「合併後の新市では評価選別基準を定めているものの、合併前の旧自治体が作成した文書にはあてはまらず、評価選別が難しい(天草市)」、「合併前の旧自治体が作成した文書の評価選別が難しい(磐田市)」、「評価選別基準にあてはめると選別対象となるが、必ずしも選別す

る必要がないと思われる文書があり、職員の判断に左右されてしまう(川崎市・さいたま市・高松市)」、「評価選別の項目の考え方が整理されていない又は、保存期間が短い文書の評価選別の基準の設定方法が不明確である(国立公文書館・芳賀町)」, というように、各組織において定めている評価選別基準では十分に機能していない現状が明らかになった。今回の研修に参加している公文書館等の中にも、精緻な評価選別基準を定めているにもかかわらず、実際の評価選別作業では問題を抱えている組織が見受けられた。

【別表A】3班のメンバーが所属する各組織の現状と課題

	評価・選別の確認方法	評価・選別基準	課題・問題点
国立公文書館	レコードスケジュールの確認(原則としてリスト上で選別)	各省行政文書管理規則	文書の作成機関と円滑な意思疎通の回り方や評価選別の各項目の考え方について
川崎市公文書館	廃棄文書の中から現物を選別	川崎市公文書館における歴史的公文書等の収集及び保存に関する要綱	文書の選別は職員の主観(年齢や経験)に大きく左右されることが大きく判断に迷うことが多々ある。選別する者が判断に困らないマニュアルをどのように作っていけばよいのか。
芳賀町総合情報館	役場文書庫において、保存期間満了文書の中から現物を確認し選別する。	芳賀町文書館歴史的公文書等の選別保存基準	保存期間10年以下の文書に関する選別方法や選別の考え方を明確にしたい。
磐田市歴史文書館	廃棄文書リストの中から資料を指定後、各課で一次選別をした中から、現物を二次選別する。	磐田市歴史文書館管理運営要領	合併前の旧市町村の文書をどのように選別していくか、判断が難しいことがある。
天草市立天草アーカイブズ	廃棄文書の中から現物を選別	天草アーカイブズ条例・同施行規則	合併前の旧市町の文書を選別するにあたりどのような基準で選別してよいか。各自治体の文書管理が機能されずに公文書館へ移管されてきている。
さいたま市	保存期間満了リストから選別(一次)した中から現物を選別(二次)する。	収集基準(平成16年5月31日部長決裁)	収集基準にあてはめると収集対象となるが、現物を見ると収集するか否か判断に迷うことが多々あり。選別作業にあたる職員の経験に大きく左右されるので、より効率的かつ効果的な収集選別方法を見出したい。
高松市	非現用文書の中から現物を選別する(条例施行後は、レコードスケジュールで管理する予定)	高松市歴史公文書等選別基準(案)	基準にあてはめると収集対象となるが、歴史資料として必ずしも収集する必要がないと思われる文書の扱い方について(例:国・県の補助を受けている事業のうち、下水道整備や防犯対策整備に係る文書)

3. 文書事務主管課等との連携が不足している現実

さらに課題の原因を明らかにするため、国と地方自治体との評価選別の相違点について意見を交わした。

- (1) 国では保存期間満了前に保存期間満了時の措置を定める、いわゆる、レコードスケジュールの設定の際に、綿密な打合せをするが、地方自治体では文書事務主管課等と打合せをする機会がほとんどない。
- (2) 国ではレコードスケジュールの設定を行うが、地方自治体では保存期間満了後に評価選別を行う。
- (3) 国では文書自体から評価選別することは稀だが、地方自治体では文書現物を確認する。

とくに、(1)に挙げた国における「省庁の職員と国立公文書館の職員との打合せ」は、レコードスケジュールの設定には欠かせない作業であり、法を下支えする実務であるが、地方自治体では、文書事務主管課等とどれくらい密度の濃い打合せを実施しているだろうか。保存期間満了時に文書を公文書館等に引継ぐ際に文書作成課との連絡調整に取組はじめた高松市の事例を挙げてみよう。

文書作成課の職員が、保存期間が満了した文書が保管されている書庫でマニュアルに基づいて選別する。その際に歴史公文書担当（文書事務主管課）職員が、選別の方法などを助言する。文書作成課は選別のうえ、文書を目録化して文書事務主管課へ提出する。文書事務主管課はその内容を精査し、錯誤等があれば改めて指示する・・・。

これまで、高松市では歴史公文書の評価選別を行っていなかったが、文書事務の抜本的な見直しの一環として、平成25年3月27日に「公文書等の管理に関する条例」を公布したところである（平成26年4月1日施行予定）（詳細は『アーカイブズ』49号を参照。）。

国立公文書館や高松市の事例のように、公文書館等が文書事務主管課（高松市の場合は文書作成課。）等と連携することは、効率的かつ効果的な評

価選別を実現する上で欠かすことができないだろう。一方、一部の公文書館等では文書事務主管課等との連携を図ることにあまり意識が向けられていないことに、改めて気づいた。

では、公文書館等はどのように文書事務主管課等との連携を築いていくべきか。その解決策を実務面と制度面から探った。

4. 実務面の充実—公文書館等からの積極的なアプローチ(解決策その1)

公文書館等は、組織において業務の後方支援としての役割を果たすことが多いと思われるが、職員に公文書館の存在価値を理解させ、かつ、必要性を実感させるために積極的に働きかけるべきである。次に挙げる3点はその具体策である。

4.1 研修

天草市では現用文書研修にあわせてアーカイブズ研修を実施している。全庁の各課から職員が参加するこの研修では文書館で所蔵している資料も紹介しており、こうした取組みが功を奏して、文書作成課に歴史的にも貴重な行政文書が残されていたことが判明し引継がれたこともあった。川崎市では、文書事務研修の一科目として、公文書館長が講師となって歴史公文書の概要を若手職員へ説明する時間があり、参加した職員からは好評を得ていると聞く。

天草市や川崎市のように、公文書館等と文書事務主管課が、共同で研修を開催する方法は効果的だろう。文書作成課の立場からすれば、身近で接している現用文書が公文書館等へ移管されて歴史公文書として活用される流れを学ぶ機会にもなり、高い研修効果が生まれそうだ。文書事務主管課の立場からいえば、歴史公文書になりうる現用文書を公文書館等へ移管する処理と、現用文書の保存期間の変更処理や延長処理を関連づけることで現用文書の誤廃棄防止を文書作成課に注意喚起する機会となるだろう。

このほかにも、キャリア別の文書事務研修も効果が狙えそうだ。新規採用職員を対象とした研修

では、歴史公文書の必要性について実物の史料を交えて説明すれば、歴史公文書になりうることを意識して日ごろから文書を作成できるようになるだろう。こうした姿勢が将来質の高い歴史公文書を生み出す原点になるはずだ。また、各課に配置されている文書管理責任者を対象とした研修では、日常業務で作成する文書の中で歴史公文書となりうるものの事例を理解してもらえ、効果が期待できる。

今日のように行政運営が複雑多岐にわたることを踏まえると、公文書館等のみの力量で、歴史公文書を効率的かつ効果的に評価選別することは、もはや限界であろう。文書を作成する職員側にも評価選別について理解してもらう必要があり、国立公文書館で実施している各省庁の文書事務担当者向けの文書管理研修のように、現用文書と歴史公文書を切り離さず一連の流れで捉えさせることが肝要である。

4.2 展示

展示というと、一般には住民などを対象に開催する常設展や特別展のことであるが、職員にもこうした展示会に足を運んでもらいたい。国立公文書館では、各省庁の職員に公開展示について紹介している。公開展示は、公文書館等の業務の一端を職員に理解してもらう機会にもなるが、このほか、職員向けの展示を企画するのも一法である。公開展示とは趣を変えて、各省庁や部局から収集した近年の文書を交えた企画を公開すれば歴史公文書がどのように活用されているのか知ることができ、職員の歴史公文書に対する見方も大きく変わるはずだ。埼玉県立文書館では庁舎の一角で歴史公文書を使ったミニ展示会を催した。業務の効率性を考えれば、庁内ネットワークを活用した「電子展示会」なども効果的だろう。展示は公文書館等の日ごろの業務の成果を披露する場であり、職員に関心を寄せてもらう絶好の機会となるはずだ。

4.3 レファレンス

行政職員が公文書館等を利用する機会といえ、

業務の必要に迫られて過去の経緯などを調べたいときではないか。多くの部署は目の業務に追われており、過去の経緯や資料を紐解く時間的な余裕はないのが実情だ。庁内からのレファレンス(参考調査)で要望に見合った資料が速やかに提供できれば職員の満足度も上がり、公文書館等に対する理解も進むだろう。

さて、これまでに述べてきた4.1研修、4.2展示、4.3レファレンスの3点は評価選別と繋がりをもっている。研修が評価選別を理解する場なら、展示は評価選別した結果を体系的に公開する場であり、レファレンスはその結果を個別に活用する場である。公文書館等の職員がこうした関係を常に意識し続けることによって、歴史公文書に対する職員の理解が深まるのではないか。

5. 制度面の整備—公文書管理条例の制定をめざして(解決策その2)

5.1 「廃棄」した文書の中から「収集」という意識の払拭

評価選別基準が機能していない理由の一つとして、保存期間が満了し、廃棄処分された文書の中から評価選別していることが考えられる。先に「3文書事務主管課等との連携が不足している現実」で挙げた中に「(3)地方自治体では文書の現物を確認する。」とあったが、文書の現物を確認しているにもかかわらず、必ずしも効果があがっていないのが現状である。

評価選別の目的は、組織で行われていたその当時の事業や事務の実態を明らかにすることである。したがって、評価選別した文書には、その組織で行われていた事業や業務について端的に示すものが含まれていなければならない。それらは単年度で完結するものもあれば、都市計画事業のように複数年度にわたるものもある。とりわけ、複数年度にわたる事業や業務であれば、廃棄された文書のみ限定した評価選別では、事業や業務の枝葉に囚われてしまい、組織の記録や変遷を語る歴史公文書を残すことは難しいだろう。

こうした問題を解決するためには、公文書管理

【別表B】行政文書の管理に関するガイドライン別表第1と別表第2の比較（一部改変）

別表第1 行政文書の保存期間基準（抜粋）

別表第2 保存期間満了時の措置の設定基準（抜粋）

事項	業務の区分	保存期間	具 体 例	事項	業務の区分	保存期間満了時の措置
12	法人の権利義務の得喪及びその経緯	10年	・開催経緯	12	法人の権利義務の得喪及びその経緯	移管
			・諮問			
			・議事概要・議事録			
			・配布資料			
			・中間答申、最終答申、中間報告、最終報告、建議、提言			
			・外国・自治体・民間企業の状況調査			
			・関係団体・関係者のヒアリング			
			・審査基準案・処分基準案・行政指導指針案			
			・意見公募要領			
			・提出意見			
			・提出意見を考慮した結果及びその理由			
			・審査基準案・処分基準案・行政指導指針案			
			・標準処理期間案			
	(2)許認可等に関する重要な経緯	許認可等の効力が消滅する日に係る特定日以後5年	・審査案		(2)許認可等に関する重要な経緯	以下について移管 ・運輸、郵便、電気通信事業その他の特に重要な公益事業に関するもの ・公益法人等の設立・廃止等、指導・監督等に関するもの
			・理由			
	(3)不利益処分に関する重要な経緯	5年	・処分案		(3)不利益処分に関する重要な経緯	廃棄
			・理由			
	(4)補助金等の交付（地方公共団体に対する交付を含む。）に関する重要な経緯	交付に係る事業が終了する日に係る特定日以後5年	・交付規則・交付要綱・実施要領		(4)補助金等の交付（地方公共団体に対する交付を含む。）に関する重要な経緯	以下について移管 ・補助金等の交付の要件に関する文書
			・審査要領・選考基準			
			・審査案			
			・理由			
			・実績報告書			

別表第1に掲げられた業務に係る行政文書ファイル等の保存期間満了時の措置について、別表2の右欄で明示している。別表2で使われている用語の意義は別表第1によっているので、文書作成課の職員でも保存期間満了時の対応方法が理解しやすい。

条例を制定することが望ましい。文書管理事務や歴史公文書の位置づけ、評価選別方法を条例に定めることで、実効性を確保できる。

法はこうした問題を解決している。文書が作成された早い段階でレコードスケジュールを定め、保存期間満了前に廃棄の適否を改めて協議することによって、体系的な評価選別を実現している。さらに、「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）（以下、「ガイドライン」という。）は、法第10条第1項の規定に基づく行政文書に関する定め（規則）の具体例を示したものである。このガイドラインに掲出されている別表第1は現用文書の保存期間を項目ごとに一覧で定めたものであり、別表第2は、別表第1に掲げられた業務に係る行政文書ファイル等の保存期間満了時の措置についてまとめたものである【別表B】。双方の表は対をなしており、制度の上で現用文書と歴史公文書を一体で捉えている点がポイントである。

5.2 文書事務主管課等との連携

規程の整備も必要であるが、容易にできるものでもない。体系的に評価選別するには、規程の整備と並んで、文書事務主管課等との連携を強化するなど運用に工夫を施すことも欠かせない。先にも事例を挙げたように、保存期間満了前に評価選別する場合は、部署間の深い繋がりが求められる。公文書館等の職員には、歴史的価値判断に加え、現用文書にも視野を広げて、文書管理事務全般や文書が作成された意図や事業・業務の実態を汲みとりながら評価選別する能力が求められるだろう。

6. まとめ

歴史公文書の評価選別に苦慮している現状に端

を發した議論は、文書事務主管課等との連携が不足している点に気づきを得て、文書作成課にいかんにか歴史公文書に関心を寄せてもらうか、その方法へと議論が展開した。実務面では、研修・展示・レファレンスの3点から主に文書作成課との連携や接点を探り、一方、制度面では、公文書管理条例の制定を視野に入れ文書事務主管課等と連携した保存期間満了前の評価選別の意義についてレコードスケジュールやガイドラインを事例にして検討した。

歴史公文書としての価値を評価選別基準で的確に判断するための方法を探るにあたって、評価選別基準の内容ではなく、この基準を取り巻く人と仕組みに焦点を当てたグループ討論となったが、公文書館等と文書事務主管課等とのコミュニケーションが不足していること、ガイドラインの別表第1・別表第2の近い関係に着目できたことは成果だった。

メンバーの中にはこの研修で文書事務主管課とのコミュニケーションの図り方を学びたいという者もいた。先に挙げた「行政文書の管理に関するガイドライン」のような指針が定められていても、現場ではコミュニケーションの重要性を認識しているという意見もあり、文書事務主管課等とのコミュニケーションの必要性をメンバー各自が強く感じた研修になった。

3班の構成員と役割分担は次のとおりである。

官田光史(国立公文書館・書記)、大高俊一郎(国立公文書館・発表)、松井寿美子(川崎市公文書館・書記)、富田健司(芳賀町総合情報館・司会)、山室淳子(磐田市歴史文書館・書記)、橋本竜輝(天草市立天草アーカイブズ・司会)、三好久美子(高松市・書記)、青柳智之(さいたま市・執筆)